

LOS COMPROMISOS Y LOS HECHOS DEL GOBIERNO DE FOX SOBRE LA PROPUESTA DE LEY DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO SOCIAL DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES

*José Bautista Farías**

Introducción

Muchas fueron las expectativas generadas en el ánimo de las y los ciudadanos con la alternancia en el gobierno federal en las elecciones de 2000. Si bien nueve meses de trabajo de la nueva administración foxista es poco tiempo, comparado con los 71 años del régimen anterior, conviene revisar que está pasando con los compromisos y promesas de campaña y cuál ha sido el desempeño del gobierno federal en su relación con las diversas propuestas que le hicieron llegar por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

Dentro de los múltiples compromisos de campaña de Vicente Fox, en el tema de la participación ciudadana, destacan los puntos 15, 16 y 17 de la carta de compromisos firmada con Poder Ciudadano¹ a mediados de 2000. Dichos compromisos se refieren a los siguientes aspectos:

- «Proponer la incorporación a la Constitución el derecho de iniciativa legislativa ciudadana y mecanismos de participación como el plebiscito y el referéndum». Además de impulsar la Ley de Participación Ciudadana que garantice la intervención activa de la ciudadanía en las decisiones sobre diversas políticas públicas.
- «Promover una ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social, en cuya propuesta participen las organizaciones civiles».
- «Crear mecanismos ciudadanos de contraloría social que permitan la vigilancia y seguimiento de las instituciones, del desempeño de los funcionarios, del manejo presupuestal, de rendición de cuentas y de las políticas públicas en el ámbito federal»².

* Centro de Investigación y Formación Social del ITESO.

1 Poder Ciudadano surge a mediados de 1999, impulsado por algunas redes de organizaciones civiles de alcance nacional y regional, con el propósito de elaborar una Agenda Nacional de la Sociedad Civil para presentarla (y hacer exigible) a los candidatos a la presidencia de la república mexicana.

2 *Compromisos asumidos por los candidatos con Poder Ciudadano*, mimeo, sin fecha.

En este trabajo me centraré en el seguimiento del segundo punto, referido a la ley de fomento a las actividades de desarrollo social, por ser un tema en el que un colectivo de organizaciones civiles³ ha invertido ocho años de trabajo; además el gobierno de Fox ha ratificado su compromiso con esta iniciativa y ha dado instrucciones a la Coordinación Presidencial Alianza Ciudadana para concretar esta ley. Para ello me basaré en la última versión de la propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles (LFADSOC), de noviembre de 1998; presentaré un breve recorrido del trabajo realizado desde sus orígenes al momento actual, comentaré el tratamiento que ha dado el actual gobierno a esta iniciativa ciudadana y sus perspectivas de aprobación.

La hipótesis que guía el presente trabajo es que en el corto plazo no existen condiciones favorables para que el gobierno federal y el Congreso de la Unión logren consensos y aprueben la iniciativa de LFADSOC, por no ser un tema prioritario de las agendas del Ejecutivo y del Legislativo en la coyuntura actual, no obstante que el colectivo de organizaciones civiles promotor mantiene un amplio cabildeo con estos y otros actores sociales.

¿Se hace camino al andar? Antecedentes de un largo peregrinar

El 1 de noviembre de 1993, bajo el gobierno de Carlos Salinas, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva miscelánea fiscal en la que se condicionaba el carácter de no contribuyente del impuesto sobre la renta a las personas morales (fracción VI del Art. 70) autorizadas para recibir donativos deducibles de gravamen sobre la renta por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esta medida afectaba los intereses de un número importante de organizaciones civiles (OC) beneficiadas de los recibos deducibles de impuestos por que, entre otras cosas, las obligaba a someterse a una auditoría profesional externa, pagada además por ellas, cuyo costo constituía una enorme carga económica.

En respuesta, el 6 de diciembre de ese año, 107 OC e instituciones de asistencia privada y fundaciones dirigen una carta al presidente Salinas, pidiendo la suspensión del art. 70-B de la LISR⁴, y le demandan también la conformación de grupos plurales de trabajo in-

3 Los promotores de esta iniciativa de ley son, principalmente: Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A.C., Foro de Apoyo Mutuo, A.C. y la Fundación Miguel Alemán, A.C.

4 Ley de Impuesto Sobre la Renta.

tegrado por funcionarios y OC para revisar los cambios a dicha ley. Este hecho motivó la confluencia de grupos de diferente naturaleza, y una vez que se logró hacer ajustes a la miscelánea fiscal incorporando las observaciones de los afectados, se propuso conjuntar esfuerzos en torno a la elaboración de una propuesta de ley que las reconociera como organismos de interés público⁵.

Con este antecedente, a principios de 1994 se crea una comisión de trabajo, integrada en sus orígenes por: Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.; Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A.C.; Foro de Apoyo Mutuo, A.C.; Fundación Miguel Alemán, A.C. y la Universidad Iberoamericana para redactar una propuesta. Desde ese entonces se empezó a trabajar en un anteproyecto de marco legal para el sector no lucrativo de la sociedad civil, bajo el título de: ley de fomento a las actividades de bienestar y desarrollo social. La identidad de las ONG como organismos de interés público y de bienestar colectivo fue la idea fuerza.⁶

Paralelo a lo anterior, la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados creó la Comisión de Participación Ciudadana (CPC) el 29 de noviembre de 1994 (instalada formalmente el 15 de diciembre de ese año). Dicha comisión realizó la Primera Audiencia Pública, el 19 de octubre de 1995, en donde fue presentada la citada de ley como la primera iniciativa ciudadana.

Por su parte, el Presidente de la República, Ernesto Zedillo, en el marco de la inauguración de la Primera Asamblea Mundial de Cívicos, Alianza Mundial para la Participación de los Ciudadanos, realizada en la Ciudad de México, el 11 de enero de 1995, hizo pública su promesa de reformar el marco jurídico de las organizaciones civiles: «He tenido la oportunidad de dialogar con muchos representantes y miembros de estas organizaciones en México. Coincido con ellos en que debemos promover un marco legal más idóneo para su operación autónoma, su fomento y su apoyo, y ese es mi compromiso... Por eso hoy expreso mi voluntad de trabajar en colaboración con las organizaciones ciudadanas para definir los nuevos criterios que logren ese marco legal más propicio».⁷ Pese a este compromiso público del Presidente, y a los acuer-

5 Para mayor información consultar a Rafael Reygadas, *Abriendo Veredas, iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México, 1998, pp. 156-165.

6 Rafael Reygadas, *op. cit.*, p. 203.

7 Mensaje del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, durante la declaración inaugural de la Primera Asamblea Mundial de CÍVICUS, en Noticias del Centro Mexicano para la Filantropía, año III, enero de 1995, núm. 1, p. 4. Citado por Reygadas en *op. cit.*, p. 221.

dos entre los diferentes grupos parlamentarios representados en el congreso, la iniciativa no prosperó durante la administración de Zedillo.

De octubre de 1995 a julio de 1996, se realizaron diversos foros y consultas públicas regionales⁸ en torno a la propuesta de ley de fomento, que realizó la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados. Desde ese entonces, gobernadores, secretarios de Estado, diputados y senadores, así como líderes de opinión, instituciones religiosas, entre otras, conocieron y se pronunciaron a favor de dicha iniciativa, sin presentarse objeciones relevantes.

El 5 de diciembre de 1996, la CPC de la Cámara de Diputados instaló su Consejo Consultivo con la finalidad de asesorar a sus miembros en temas especializados relativos a las iniciativas de ley en proceso.⁹ Una vez concluidas las sesiones de dicho Consejo, las cuatro fracciones parlamentarias elaboraron a su vez una nueva propuesta de ley titulada «Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social». Misma que se dio a conocer públicamente y fue presentada al pleno de la Cámara de Diputados el 28 de abril de 1997 por la mayoría de los representantes de las fracciones parlamentarias.

La iniciativa de ley presentada por la CPC fue turnada para su estudio a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su estudio y dictaminación para el próximo periodo de sesiones de la siguiente legislatura, la LVII. Según versiones de exdiputados, dicha iniciativa se quedó en la congeladora.¹⁰

En versión de algunos promotores de la iniciativa de ley, un diputado del PAN, por su cuenta, sin consultarlos, ni consensar con las

8 El país se dividió en cuatro regiones: I) formada por Jalisco, Colima, Hidalgo, Michoacán, Estado de México, Morelos, Querétaro, Guanajuato y D.F.; II) Campeche, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán; III) Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Nayarit, Sinaloa y Sonora, y IV) Aguascalientes, Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas. Se nombraron como cabeceras de las regiones, las ciudades de Toluca, Jalapa, Chihuahua y Monterrey.

9 Dicho consejo se integró por representantes de organizaciones de la sociedad civil y por diferentes instancias del sector público: DIF, SEDESOL, SEMARNAP, SHCP, SG, SER.

10 «En la última sesión de la Cámara de Diputados de la XVI Legislatura, el 28 de abril de 1997, la iniciativa de Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social fue presentada al Pleno de la Cámara de Diputados con la firma de todos los partidos, excepto el PRI, que un día antes se había echado para atrás en virtud del veto del Departamento Jurídico de la Presidencia de la República. La iniciativa fue turnada a la Comisión de Gobernación y Asuntos Constitucionales de la propia Cámara, para su estudio y dictamen en la siguiente legislatura. A pesar del veto priista, como por arte de magia, el día de la presentación de la iniciativa, ésta apareció embarazada con un artículo 6 que no había sido discutido ni acordado por la comisión de trabajo legislativo. Mediante ese injerto, en dos fracciones, se regulan los recursos económicos provenientes del extranjero que obtengan las organizaciones civiles». Citado en Reygadas, *op. cit.*, p. 219.

diferentes fracciones representadas en el congreso, presentó una propuesta de ley sobre este tema misma que fue desechada por la CPC de la Cámara de Diputados.

Paralelo a este largo peregrinar por los distintos vericuetos del Poder Legislativo, el 4 de noviembre de 1995 el gobierno de Oaxaca aprobó –sin consulta previa con las OC de ese estado y de manera intempestiva– la Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas del Estado de Oaxaca, mediante del Decreto 312. En opinión del Foro de Organizaciones Civiles de Oaxaca¹¹ el objetivo de esta ley es ejercer un control corporativo por parte del gobierno, por consiguiente la reacción un buen número de OC de ese estado fue de unirse para protestar y demandar su derogación. Su argumento: «no se llevó a cabo consulta pública que recogiera opiniones de la mayoría de las organizaciones civiles, sino que la ley ya aprobada solamente se había presentado al Patronato Estatal de Promotores Voluntarios el 30 de nov».¹² A la fecha la derogación o la aplicación de esta ley está en revisión, en espera del fallo de la autoridad competente.

Este hecho local evidenció las intenciones de ciertos grupos, en este caso, afines a algunos gobiernos del PRI, como la Junta de Asistencia Privada del D.F., de imponer un marco jurídico favorable al control corporativo por parte del gobierno.¹³ El Decreto 312 de Oaxaca puso en alerta a un buen número de OC en el país y acentuó la necesidad de trabajar en torno a un marco jurídico que fomentara las actividades de este sector a escala general, bajo la conducción de las propias organizaciones, de tal forma que se garantice la inclusión de sus propuestas y sean tomadas en cuenta en los contenidos fundamentales.

¿Es necesaria una ley que fomente las actividades de las organizaciones civiles?¹⁴

La pregunta no es ociosa, y esto tal vez no se estaría proponiendo si las organizaciones civiles (OC) no ocuparan un creciente protagonismo

11 A raíz de la aprobación del decreto 312 se constituye el Foro de Organizaciones Civiles de Oaxaca (FOCO) conformada por 43 organizaciones civiles.

12 Reygadas, *op. cit.*, p. 226.

13 En el caso de Oaxaca la ley citada establece la conformación de una instancia tutelar llamada «Junta para el cuidado de las instituciones», cuyo presidente de la junta es nombrado por el gobernador del Estado, se integra, además, por los secretarios de educación, salud y finanzas de gobierno del Estado, así como por representantes de seis organismos civiles. El voto de calidad al interior de la Junta lo tiene el presidente de la misma.

14 Las organizaciones civiles tiene múltiples denominaciones, las más comunes son: organizaciones no gubernamentales (ONG's), tercer sector, organizaciones de la sociedad

en los espacios públicos, sobre todo a partir de la década de los noventa. En efecto, según estimaciones del Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. (CEMEFI), actualmente, en el país existen cerca de 15 mil asociaciones civiles que actúan en diversos campos sociales, de los cuales poco más de 7 mil prestan servicios a terceros. De estas, el mayor número realizan actividades de carácter asistencial (2,393), seguidas por las enfocadas a la Salud (1,305), Educación (1,231), Desarrollo (785), Ecología (725), Derechos Humanos (503), Arte (395) y Ciencia (118).¹⁵

En la actualidad sólo algunas asociaciones civiles que prestan servicios a terceros de carácter asistencial, así como las agrupaciones registradas como Instituciones de Asistencia Privada (IAP), tienen acceso a estímulos fiscales y a recibos deducibles de impuesto por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las organizaciones que realizan actividades consideradas no asistenciales (como las orientadas a la promoción del desarrollo, educación ciudadana, entre otras) quedan excluidas. Esta situación induce a algunas organizaciones a «disfrazarse» como asistenciales para tener acceso a los beneficios institucionales de este tipo de asociaciones, generándose distorsiones en los registros oficiales sobre la naturaleza del trabajo que realizan las OC.

Por lo anterior, los promotores de la LFADSOC consideran que el marco legal vigente es: a) excluyente, ya que deja fuera a un buen número de asociaciones que trabajan en los campos del desarrollo comunitario, la educación cívica, los derechos humanos y el medio ambiente; b) discrecional, por que deja a la voluntad de las autoridades del gobierno la aplicación de las reglas del juego, y c) no es promotora, ni estimula las actividades de amplios sectores de la población organizada que realizan actividades muy diversas en apoyo a los más necesitados, desde una lógica no asistencial. Por ello se propone un nuevo

civil, organizaciones ciudadanas, organizaciones autónomas de promoción social y desarrollo (OAPSDs), organizaciones civiles de promoción y desarrollo (OCPD's), entre otros. En el presente trabajo utilizaré el término de organizaciones civiles tratando destacar tres aspectos importantes: a) el ejercicio de libertad de los y las ciudadanas a asociarse para fines lícitos; b) el derecho de la ciudadanía a participar en acciones tendientes al bienestar público, y c) la necesidad de una identidad que los diferencie de las organizaciones gremiales (corporativas), las organizaciones que buscan una representación política (partidos) y las organizaciones que se dedican a la producción y distribución de mercancías (empresas). Ver Manuel Canto, "La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas" en José Luis Méndez (coord.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, Miguel Ángel Porrúa-ISTR-AMIPP, A.C., México, 1998.

15 Datos proporcionados por CEMEFI en el Foro Nacional del Consejo de la Sociedad Civil, del 6 y 7 de septiembre de 2001.

marco jurídico que reconozca a las OC como entidades de interés público y estimule su desempeño en pro del bien común.

En contraposición con la legislación actual, el nuevo marco jurídico para el fomento a las actividades de las OC, en opinión de sus promotores, debe contener las siguientes características: a) incluyente, que se otorguen beneficios institucionales no sólo a las asociaciones de tipo asistencial, sino también a las orientadas al desarrollo, la educación cívica, los derechos humanos y el medio ambiente; b) promotora, de todo tipo de actividades y acciones que realicen las OC en beneficio de terceros sin ánimo de lucro, y c) facilitadora y fomentadora de la autorregulación y complementariedad del trabajo entre los diversos sectores sociales (gobierno-sociedad-empresa).

Desde esta perspectiva incluyente, promotora y facilitadora de la autorregulación y corresponsabilidad sectorial se considera, por parte de los impulsores de esta iniciativa, que la ley de fomento a las actividades de desarrollo social de las OC, podría favorecer:

a) el fortalecimiento de la cooperación y la complementariedad entre los diversos sectores; b) las condiciones para el desarrollo de una cultura de participación y cooperación de los y las ciudadanas, y c) el reconocimiento del carácter de interés general de las actividades que realizan las OC, por parte del Estado y la sociedad.

Si bien la iniciativa de LFADSOC precisa que no se trata de generar nuevas figuras jurídicas asociativas, sino de fomentar las actividades que realizan las OC ya existentes a través de una serie de apoyos y estímulos institucionales reconocidos por la ley, conservando su autonomía. El punto neurálgico es precisamente la autonomía e independencia frente al gobierno y los grupos de poder, así como mantener el carácter ciudadano de las organizaciones. Este es el punto más cuestionado y alertado de la iniciativa por diversas personalidades y representantes de algunas organizaciones.¹⁶ Junto con esto, otro punto sensible es la representación de este sector –que pudiera estar vinculado a un acceso privilegiado, de ciertos grupos con mayor capacidad organizativa y de relaciones de cabildeo con las autoridades– a los recursos públicos que se generen derivados de un tipo de relación poco transparente y/o débilmente regulado. El tema del registro de las OC, los derechos y obligaciones fueron también objeto de debates y deliberaciones.

El grupo que promueve la LFADSOC no es ajeno a estas inquietudes y cuestionamientos, ni rehuye el debate en torno a estos temas:

16 Ver Rafael Reygadas, *op.cit.*, pp. 211-214.

por el contrario han recogido opiniones de expertos en la materia, lo que les ha permitido profundizar en el contenido de sus propuestas. A este respecto, al parecer han llegado a la siguiente conclusión: si las OC no toman la iniciativa y participan en el diseño de un marco jurídico que incorpore su visión y concepciones sobre el ser y quehacer de sus actividades fundamentales, el gobierno o los partidos representados en el congreso lo harán, sin consultarlos, como ya sucedió en el caso de Oaxaca.

Por parte del gobierno, desde que se empezó a promover esta iniciativa de ley, sus principales objeciones han provenído de parte de los funcionarios de la SHCP quiénes han señalado el riesgo de que puedan colarse organizaciones deshonestas que hagan mal usos de los posibles recursos públicos destinados al apoyo de este sector. Pero en la percepción de algunos promotores de esta iniciativa lo que está de fondo es el control político o la posibilidad de influencia en la toma de decisiones fundamentales. Este es un riesgo que estará presente, independientemente del partido que gobierne y de las bondades que ofrezca el marco legal. Y sobre esta incertidumbre habrá que caminar, pues el inmovilismo, el aislamiento y la crítica sin propuesta no abonan a una cultura de participación ciudadana ni contribuyen a una gobernabilidad democrática.

Los alcances y límites de la propuesta de LFADSOC

La propuesta de LFADSOC tiene la virtud de ser muy concreta, breve y concisa; está referida al fomento de las actividades de desarrollo social que realizan las OC constituidas legalmente, que trabajan en beneficio de terceras personas sin ánimo de lucro. Contiene cinco capítulos en doce artículos y un transitorio. El primer capítulo se refiere a disposiciones generales, el segundo al registro de las organizaciones civiles, el tercero a los derechos y obligaciones de las organizaciones civiles, el cuarto a las sanciones y el quinto al recurso administrativo. Tiene por objeto: «el fomento federal de las actividades de desarrollo social por ser consideradas de interés general, a efecto de promover en la sociedad conductas fundadas en la solidaridad, la filantropía, la corresponsabilidad, la beneficencia y la asistencia sociales»...¹⁷

La LFADSOC contiene una relación extensa de las actividades de desarrollo social y precisa el carácter ciudadano de estas acciones, «sin

17 Propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles, p. 14.

ánimo de lucro ni fines religiosos o político-partidistas y bajo principios de solidaridad, filantropía, corresponsabilidad, beneficencia y asistencia sociales». ¹⁸ Establece también las diversas formas en que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal podrían fomentar la acción de las OC y se asigna a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), conforme a sus atribuciones, la encomienda de promover la celebración de convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo la participación de los municipios. A esta Secretaría se le asigna también el registro de las OC, cuando así se solicite por los interesados, para lo cual deberá presentarse una solicitud anexando una copia certificada del acta constitutiva y sus estatutos, señalar un domicilio social y designar a un representante. ¹⁹

En el punto de los derechos se mencionan diez, contra cinco obligaciones. Dentro de las primeras destacan: el constituirse en instancias de consulta conforme a la Ley de Planeación; estar representadas en los órganos de participación y consulta ciudadana; participar en la formulación, seguimiento y evaluación de programas de desarrollo social y en la promoción de mecanismos de contraloría social; recibir los bienes de otras organizaciones que se extingan, así como acceder a los recursos y fondos públicos, gozar de exenciones de impuestos, derechos y otras contribuciones, subsidios y estímulos fiscales, recibir donativos y aportaciones deducibles de impuestos; coadyuvar con las autoridades en la prestación de servicios públicos; acceder a beneficios que se deriven de los convenios o tratados internacionales y recibir asesoría, capacitación de parte de dependencias de la Administración Pública Federal, cuando así se solicite. ²⁰

Dentro de las obligaciones se precisan las siguientes: informar ante el registro cualquier modificación del acta constitutiva o estatutos, en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días; informar a las autoridades competentes de las actividades y su contabilidad; ceder sus bienes a otra organización inscrita en el registro, en caso de disolución; destinar sus bienes y recursos al cumplimiento de su objeto y mantener su independencia frente a los partidos, no realizar proselitismo partidista ni religioso. ²¹

Como puede apreciarse, en el punto de los derechos el mayor énfasis está puesto en el acceso a los recursos y la participación en polí-

18 *Idem*, p. 14.

19 *Idem*, artículos 3, 4 y 6, pp. 16, 17 y 18.

20 *Idem*, artículo 9, pp. 19 y 20.

21 *Idem*, artículo 10, p. 20.

ticas públicas. En cuanto a las obligaciones, el punto tal vez más controvertido para algunas OC es el referido a informar sobre sus actividades, su contabilidad, o en su caso, sus estados financieros. Sin embargo, el hecho de que aparezca esta obligación nos habla de la voluntad de apertura y congruencia de este sector, puesto que si esto se demanda con frecuencia a las autoridades gubernamentales es justo que las OC pongan el ejemplo con hechos.

En síntesis, desde mi punto de vista, dos son los aspectos medulares del alcance de la iniciativa de LFADSOC:

a) *El reconocimiento gubernamental al derecho de hacer política ciudadana, de bienestar social, sin sustituir al gobierno ni privatizar el desarrollo social, abriendo espacios y oportunidades para la participación responsable de todos los sectores sociales organizados que tengan algo que aportar al interés general. Con ello se estaría reconociendo que lo público no es privativo del gobierno y los partidos que luchan por el gobierno, sino también un espacio de ejercicio democrático de las diversas acciones ciudadanas.*

b) *El estímulo y fomento mediante el acceso a recursos públicos y privados, a través de prerrogativas fiscales y diversos apoyos institucionales, para promover las actividades y la participación ciudadana no lucrativa y solidaria de tal forma que coadyuven al sostenimiento, en el mediano y largo plazo, de aquellas organizaciones que hacen aportes importantes a la solución de problemas sociales y al fortalecimiento del tejido social.*

Dentro de las limitaciones y/o ausencias de la iniciativa ciudadana de LFADSOC, destaco las siguientes:

- No tiene carácter obligatorio para las OC, de tal suerte que deja a estas en libertad de registrarse o no ante la SEDESOL. Esto tiene sus ventajas y desventajas; dentro de las primeras tenemos que respeta la autonomía de las OC, dejando abierta la posibilidad de acceder a los beneficios de esta ley una vez que estas así lo decidan y requieran. Dentro de las desventajas posibles, destacan: i) que la gran mayoría de las OC no se registren y que por consiguiente no operen los múltiples beneficios contemplados en la ley (algo parecido está ocurriendo en el D.F. con una ley similar); ii) que sólo unas cuantas OC acaparen -por sus relaciones, sus capacidades organizativas y su cercanía con el centro de las decisiones políticas (D.F.)- los beneficios de esta ley, generando privilegios en detrimento justamente del bien común.

- No se establecen sanciones ni estímulos para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan y/o hagan cumplir el contenido de esta propuesta de ley. Si bien este punto pu-

diera contemplarse y desarrollarse más en una ley reglamentaria, en la propuesta ni siquiera se menciona esta posibilidad.

Por otra parte, no obstante la larga experiencia y trayectoria de algunas OC promotoras en el ámbito social, da la impresión de que se le apuesta demasiado a lo jurídico en cuanto a su poder generador de cambios institucionales y culturales en las relaciones gobierno-sociedad, cuando la realidad nos persuade, de manera permanente, de que el hecho de tener buenas leyes es sólo el principio, y no el final, de una larga batalla por edificar sociedades democráticas.

Si bien es cierto que toda iniciativa jurídica ciudadana tiene sus riesgos y limitaciones, lo que debe quedar claro es que las leyes, por más asertivas que sean, por sí solas no resolverán los múltiples problemas que enfrentan las OC (sobre todo de tipo financiero y fortalecimiento institucional). Aunado a esto, no debe perderse de vista que todo apoyo por mejorar las acciones orientadas al desarrollo social, pasa necesariamente por el fortalecimiento institucional de los actores sociales, es decir, las propias OC.

Así mismo, no obstante los múltiples foros y consultas que se han realizado en los estados con diversos actores, los respaldos de las OC del interior del país no se han expresado con suficiente fuerza en torno a esta iniciativa, de tal forma que se logre una mayor visibilidad y posicionamiento en la agenda nacional. Esto debido, tal vez, al que el mismo proceso de su diseño y cabildeo ha sido demasiado largo, y mantener la atención y actualización permanente a todas las agrupaciones requiere de un esfuerzo mayúsculo, que rebasa la capacidad y los recursos de las organizaciones promotoras.

Las relaciones con el nuevo gobierno y perspectivas de la LFADSOC

Si bien en los discursos y algunas acciones de la nueva administración federal ha quedado de manifiesto la voluntad de cumplir con el compromiso adquirido en torno a legislar a favor de las actividades de desarrollo que realizan las OC,²² a grado tal que un encargo prioritario de la Coordinación Presidencial Alianza Ciudadana (CPAC) es justamente este asunto; en la práctica hay algunos signos de alarma – entre el grupo promotor de esta iniciativa y varias OC que la apoyan–

22 Ana María Salazar, "Propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles", *Revista Rostros y Voces de la Sociedad Civil*, año 6, núm. 21, marzo-abril de 2001.

que hacen pensar en la inviabilidad de aprobar en el corto plazo esta iniciativa de ley. Veamos porque:

- El equipo de seguimiento por parte de la CPAC ha pospuesto, hasta en ocho ocasiones, las reuniones de trabajo en torno a este tema con el grupo promotor de OC, sin establecerse una nueva fecha.
- Rodolfo Elizondo, responsable directo del presidente Fox de sacar adelante esta iniciativa, ha manifestado, a integrantes del grupo promotor de la ley, que no ha tenido tiempo de leer la propuesta (de escasas cuatro hojas), después de ocho meses de trabajo con él y con parte de su equipo. Lo cual muestra el poco interés por el tema, no obstante ser un encargo del Presidente.
- El propio Elizondo ha manifestado a algunos miembros del grupo promotor de esta iniciativa las dificultades para que, en el corto plazo, el Congreso y el Ejecutivo acuerden el impulso de esta ley, debido a que las prioridades de ambos poderes se centra, en estos momentos, en otros temas.²³

Si bien en el corto plazo, no se vislumbran condiciones favorables para la aprobación de esta ley, a mediano y largo plazo el panorama también es incierto. Nada garantiza que los partidos políticos representados en el Congreso y el Ejecutivo logren consensos sobre un tema que no constituye una prioridad dentro de sus agendas; a no ser que las OC que respaldan esta iniciativa se movilicen, en los estados donde tienen presencia, con todos los medios a su alcance y en alianza con otros sectores de la sociedad, de tal forma que logren incluir este tema dentro de la agenda nacional.

De hecho, en los acuerdos del Foro Nacional sobre el papel de las organizaciones civiles en la transición democrática convocada por el Consejo de la Sociedad Civil, entre otros, los días 6 y 7 de octubre de 2001, apuntan en esta perspectiva. Falta observar la consistencia y capacidad de las OC de asumir e impulsar sus propios acuerdos, sumando esfuerzos e involucrando a otros sectores organizados de la sociedad.

A manera de conclusión

- No obstante que el gobierno de Fox ha reiterado su compromiso en torno a un marco jurídico favorable a las actividades de desarrollo social que realizan las OC, en los hechos, este tema no constituye una prioridad

23 Por parte del Ejecutivo sobresalen los temas de: la reforma fiscal, el sector eléctrico y energético (PEMEX); por parte de los principales partidos en la cámara, ninguno contempla dentro de sus prioridades la Ley General de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles.

dentro de la agenda gubernamental, ni de los propios partidos, por lo que en el corto plazo no se vislumbran vientos favorables a la aprobación de la LFADSOC.

- Los partidos políticos, representados en el Congreso, son poco sensibles, cuentan con escaso conocimiento y tienen prejuicios sobre la labor que realizan las OC en beneficio del interés general; además sus vínculos con la sociedad civil organizada son endebles y operan, con frecuencia, bajo una lógica de tipo clientelar, subordinada a sus intereses políticos, que dificulta el diálogo constructivo bajo una relación de iguales. Esta situación representa un serio obstáculo para que las iniciativas de ley ciudadanas prosperen sin el respaldo de los propios partidos, y/o políticos con capacidad de liderazgo.

- Las OC tienen el gran reto de generar, por sí mismas y en alianza con sectores sociales afines y/o sensibles a su causa, las condiciones y coyunturas favorables para la aprobación de esta ley, sin abandonar el cabildeo y la negociación política con los representantes del Ejecutivo y de los partidos representados en el Congreso, como de hecho lo viene realizando, haciendo uso de toda su capacidad de iniciativa, de movilización y de propuesta. Una parte importante del capital social que han logrado acumular las OC a lo largo y ancho del país debe encausarse al logro de un marco jurídico favorable a su causa, y ejercer, de ya, por la vía de los hechos los derechos que en ella se proponen.

Bibliografía

- REYGADAS, Rafael, *Abriendo veredas, iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México, 1998.
- PÉREZ-YARAHUÁN, Gabriela y GARCÍA JUNCO, David, "¿Una ley para organizaciones no gubernamentales en México? Análisis de una propuesta"; en MÉNDEZ, José Luis (coord.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, Miguel Ángel Porrúa-ISTR- AMIPP, A.C., México, 1998.
- CANTO, Manuel, "La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas", en MÉNDEZ, José Luis (coord.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, Miguel Ángel Porrúa-ISTR- AMIPP, A.C., México, 1998.
- OLVERA, Alberto, "Sociedad Civil, Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Democratización: los contornos de un proyecto", *Cuadernos de la Sociedad Civil*, tomo 1, Ed. Universidad Veracruzana-Sociedad Civil y Gobernabilidad en México, México, 2001.

- "Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica", *Cuadernos de la Sociedad Civil*, tomo 6, Ed. Universidad Veracruzana-Sociedad Civil y Gobernabilidad en México, México, 2001.
- SALAZAR, Ana María, Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles, Revista *Rostros y Voces de la Sociedad Civil*, núm. 21, México, marzo-abril de 2001.
- Propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles*, CEMEFI, A.C., COCD, A.C., FAM, A.C., FMA, A.C., 24 de noviembre de 1998.